

## HOOFDSTUK 7

# Belastingfaciliteiten\*

C.L.J. Caminada

A.P. Ros

## 7.1 Inleiding

De rijksbegroting en het bijbehorende belastingplan voor 2012 en de al eerder uitgebrachte *Fiscale agenda* maken duidelijk dat het kabinet-Rutte stappen wilde zetten op weg naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger belastingstelsel. Het hoofddoel van de belastingheffing, financiering van de overheidsuitgaven, diende in de toekomst weer voorop te staan. Dat hoofddoel is in de loop van de jaren ondergesneeuwd door toegenomen ‘instrumentalisme’ – de neiging van beleidsmakers om allerlei nevendoelen na te jagen door een gevarieerd assortiment belastingfaciliteiten. Die faciliteiten hebben de vorm van aftrekposten, vrijstellingen, regelingen om het moment van belastingheffing uit te stellen, verlaagde tarieven, heffingskortingen en toeslagen. In 2012 bestaan 110 van zulke faciliteiten met een gezamenlijk budgettair beslag van ruwweg 91 mld euro. Het kabinet-Rutte wilde dit oerwoud van regelingen met de machete te lijf.<sup>1</sup> Na de val van het kabinet, eind april 2012, zal daar een aantal maanden lang niet veel van komen. Het mag wel worden verwacht dat een nieuw kabinet, van welke signatuur dan ook, de nodige activiteit op dit terrein zal ontplooien.

Daarbij kan het zich laten adviseren door de *Belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen*, die begin 2012 werd ingesteld. Deze commissie kreeg als opdracht om te bezien in hoeverre het mogelijk is belastingfaciliteiten te stroomlijnen en hun aantal te verminderen. Als dat lukt, komen lagere tarieven en vereenvoudiging van het stelsel binnen bereik.

De laatste decennia is enkele keren de grondslag van de inkomstenbelasting verbreed, onder gelijktijdige verlaging van de tarieven. Dit is goed voor de economische efficiëntie van het belastingstelsel en zorgt voor vereenvoudiging. Lagere tarieven hebben positieve gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Maar het beperken of afschaffen van aftrekposten, heffingskortingen en dergelijke leidt bij de geraakte groepen belastingplichtigen tot

\* Dit hoofdstuk is voorbereid vóórdat de *Belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen* werd geïnstalleerd, een commissie waarvan Caminada sindsdien lid is.

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2011-2012b), p. 3.

(soms grote) negatieve inkomenseffecten. Een uitruil van minder faciliteiten tegen lagere tarieven belast dus de besluitvorming.

‘The tax system in the UK, and in most other countries, is so far from being efficient, well designed and rational that the scope for welfare gains is large. The case for tackling some of the political constraints on reform is therefore strong.’  
(Johnson en Myles, 2011, p. 324)

Dit hoofdstuk inventariseert de fiscale faciliteiten die de opbrengst (of de grondslag) van diverse heffingen verminderen. Ons vertrekpunt is dat zo veel mogelijk faciliteiten zouden moeten worden gekapt. Faciliteiten hebben uitsluitend bestaansrecht wanneer goede argumenten pleiten voor overheidsingrijpen en wanneer vaststaat dat een fiscale tegemoetkoming of toeslag het meest geschikte instrument is om op een effectieve en efficiënte manier te interveniëren. Financiële prikkels kunnen bijvoorbeeld een effectief instrument zijn om de arbeidsparticipatie van bepaalde doelgroepen te bevorderen. In de praktijk zijn met dit doel tal van instrumenten op elkaar gestapeld, met name voor oudere werknemers en gezinnen met kinderen. Dit roept de vraag op of in deze gevallen wellicht sprake is van overstimulering. Die vraag blijft hier buiten beschouwing.

Dit hoofdstuk biedt een inventariserend overzicht van faciliteiten in de Nederlandse belastingwetgeving. Verder doen wij enkele suggesties om in de toekomst de verantwoording over deze subsidiestromen door de fiscale bedding in begrotingsdocumenten te verbeteren.

## 7.2 Totaalbeeld<sup>2</sup>

In discussies over regelingen die de belastingopbrengst drukken duikt vroeg of laat de term belastinguitgaven (*tax expenditures*) op. Belastinguitgaven zijn ‘overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet’.<sup>3</sup> Deze definitie roept direct discussie op over de vraag wat onder de primaire heffingsstructuur moet worden verstaan. Die bepaalt immers of een regeling het predicaat belastinguitgave krijgt. Wij achten zo’n discussie niet erg vruchtbaar. De analyse dient zich onzes inziens te richten op alle faciliteiten die deel uitmaken van het fiscale systeem, ongeacht de vraag of die tegemoetkomingen nu wel of niet belastinguitgaven kunnen heten.

Begrijpelijk is de discussie overigens wel. Vaak is het impliciete uitgangspunt dat belastinguitgaven als wezensvreemde elementen van een belastingwet eerder in aanmerking komen voor afschaffing, dan faciliteiten die deel uitmaken van de vermeende primaire heffingsstructuur. De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat het bestaansrecht van politiek gevoelige faciliteiten valt te vergroten door ze als onderdeel van de primaire heffingsstructuur aan te merken.

<sup>2</sup> Zie ook Caminada (2010), Caminada en De Kam (2007) en De Kam en Caminada (2010).

<sup>3</sup> Tweede Kamer (2011-2012a), bijlagen, p. 48.

Deze zienswijze miskent dat de geponeerde primaire structuur in veel opzichten zelf ook weer het resultaat van politieke keuzen is. Zo'n structuur valt niet objectief, op een wetenschappelijk te funderen manier bloot te leggen, bijvoorbeeld met een verwijzing naar de draagkrachtgedachte. Uiteindelijk beslissen politici welke omstandigheden de draagkracht van individuele belastingbetalers bepalen en in welke mate daarmee bij de vormgeving van de belastingwet rekening moet worden gehouden.

Door bepaalde uitgaven als onderdeel van de primaire structuur te kwalificeren, verdwijnen zij uit beeld en hoeft hier verder geen verantwoording over te worden afgelegd. Dit kan uit politiek oogpunt wellicht op de korte termijn aantrekkelijk zijn, maar het is maatschappelijk ongewenst. De discussie over de hypotheekrenteaftrek – of liever: het taboe dat het kabinet-Rutte op dit onderwerp legde – is hiervan een sprekend voorbeeld.

In de begrotingsregels voor 2011-2015 ligt vast dat de miljoenennota ook het budgettaire beslag van een paar omvangrijke belastingfaciliteiten vermeldt, die het kabinet uitdrukkelijk *niet* als belastinguitgave ziet. Het betreft twee 'inkomstenbeperkende regelingen', te weten de fiscale behandeling van de eigen woning en die van het pensioen. Dit hoofdstuk bestrijkt veel meer: de regelingen die de miljoenennota als belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen aanduidt, maar ook de bestaande heffingskortingen en toeslagen.

#### *Balansverkorting*

Vereenvoudiging en het zo veel mogelijk verbreden van heffingsgrondslagen maakt het mogelijk de tarieven te verlagen, zonder dat de schatkist hierdoor schade lijdt. In het oerwoud van aftrekposten, vrijstellingen, heffingskortingen en toeslagen wordt tot nu toe echter nauwelijks gekapt. Soms verdwijnt hier en daar weliswaar een regeling, maar tegelijk zien we weer nieuwe arrangementen het licht. Anno 2012 bestaan in totaal 110 belastingfaciliteiten (tabel 7.1), wat in principe ruime mogelijkheden biedt voor een vervanging van faciliteiten door lagere tarieven. Het kabinet-Rutte heeft het onderzoek naar zulke mogelijkheden doorgeschoven naar de *Belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen*.

Stroomlijning van het fiscale instrumentarium ligt voor de hand. Dit temeer, omdat veel regelingen steeds minder de laagste-inkomensgroepen bereiken waarvoor ze uitdrukkelijk wél zijn bedoeld. Een deel van de belastingplichtigen uit diverse doelgroepen kampt met een 'verzilveringsprobleem'. Zij betalen onvoldoende belasting om alle heffingskortingen waarop zij aanspraak kunnen maken in klinkende munt om te zetten. Het totale bedrag aan onverzilverbare heffingskortingen bedroeg in 2008 ongeveer 2 mld euro, ofwel € 100 netto per maand per huishouden.<sup>4</sup> Een ander bezwaar is dat belastingfaciliteiten bijdragen aan de toenemende ingewikkeldheid van de belastingwetten en het inkomenspolitieke instrumentarium in het algemeen.

Tabel 7.1 en tabel 7.2 geven een indruk van de omvang van de belastingfaciliteiten.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder jaar). Zie verder: Trimp, De Kam en Lok (2011).

Tabel 7.1 Belastingfaciliteiten, 2012 (mld euro)

Belastinguitgaven belastingen op inkomen, winst en vermogen (50 regelingen)	7,9
Verlaging lastendruk op ondernemingen (21)	3,6
Verlaging lastendruk op arbeid (8)	1,9
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen (18)	1,5
Overig (3)	0,8
Belastinguitgaven kostprijsverhogende belastingen (42 regelingen)	7,2
Energiebelasting en afvalstoffenbelasting (5)	0,1
Verlaagd tarief omzetbelasting (9)	3,8
Vrijstellingen omzetbelasting (4)	0,5
Speciale regelingen omzetbelasting (2)	0,1
Accijnzen (4)	2,1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (3)	0,1
Motorrijtuigenbelasting (9)	0,4
Overdrachtsbelasting (6)	0,1
Inkomstenbeperkende regelingen (2 regelingen)	23,6
Eigen woning (hypotheekrenteaftrek -/- eigenwoningforfait)	10,1
Pensioenen (box 1 en box 3)	13,6
Verlaagd tarief btw niet aangeduid als belastinguitgave (1 regeling)	5,2
Heffingskortingen (11 regelingen) <sup>a</sup>	36,0
Algemene heffingskorting	22,6
Arbeidskorting	9,6
Overige kortingen	4,2
Correctie <sup>b</sup>	-0,4
Toeslagen (4 regelingen)	10,7
Huurtoeslag	2,6
Zorgtoeslag	4,1
Kinderopvangtoeslag	2,9
Kindgebonden budget	1,1
Totaal generaal (110 regelingen)	90,6

a. De cijfers over de heffingskortingen betreffen het jaar 2010. Toen ging het overigens om dertien heffingskortingen.

b. Gecorrigeerd voor dubbeltellingen, omdat sommige kortingen al onder het kopje Belastinguitgaven zijn opgenomen (conform de opstelling in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012*), te weten de ouderschapsverlofkorting, de levenslooptkorting, de doorwerkbonus, de heffingskortingen groen beleggen, sociaal-ethisch en cultureel beleggen en de heffingskorting durfkapitaal.

Bronnen: Tweede Kamer (2011-2012a), bijlagen, p. 25-27; Studiecommissie belastingstelsel (2010); en eigen berekeningen

Achter de cijfers in tabel 7.1 gaan 110 belastingfaciliteiten schuil. De meeste daarvan impliceren een belastingderving van enkele miljoenen tot hooguit enkele tientallen miljoenen euro per jaar. Bij de inkomstenbeperkende regelingen, de heffingskortingen en de toeslagen gaat het echter om veel meer geld.

*Overzicht compleet?*

Waarschijnlijk ontbreekt in tabel 7.1 nog een aantal belastingfaciliteiten, maar het is niet bekend om hoeveel regelingen het gaat. Hun financieel belang is waarschijnlijk relatief gering, maar het zou hierbij heel goed kunnen gaan om een substantieel totaalbedrag. Het onderzoek van Hemels (2005) is illustratief. Zij inventariseerde belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen voor kunst en cultuur. Van de 36 door haar gevonden faciliteiten bleken er slechts vijftien in het overzicht uit de miljoenennota voor te komen. Anderzijds is bij de opstelling in tabel 7.1 geen rekening gehouden met het *threshold effect* van belastingfaciliteiten. De belastingbesparing door een gegeven faciliteit wordt berekend door de grondslagvermindering te vermenigvuldigen met het hoogste voor de belastingplichtige toegepaste tariefpercentage. Belastingplichtigen kunnen door het toepassen van diverse aftrekposten echter in een lagere tariefschijf terechtkomen.<sup>5</sup> In zulke gevallen wordt de belastingbesparing (wat) te hoog berekend. Andersom kunnen belastingplichtigen in een hogere tariefschijf terechtkomen wanneer aftrekposten en/of vrijstellingen worden beperkt of afgeschaft. Zeker wanneer op ruime schaal zou worden geschrapt in belastingfaciliteiten, is het totale budgettaire belang van zo'n operatie wat hoger dan de optelsom van de bedragen bij de afzonderlijke in de operatie betrokken posten.

*Leuker kunnen we het niet maken, wel ingewikkelder*

Tabel 7.2 illustreert hoe omslachtig de schatkist via de inkomstenbelasting en haar belangrijkste voorheffing (de loonbelasting) wordt gevuld. Op basis van de grondslag van de inkomstenbelasting worden ook premies voor drie volksverzekeringen geheven. Inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen staan bekend als de 'inkomensheffing'. De cijfers in tabel 7.2 zijn gebaseerd op gepubliceerde gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het fiscale jaar 2008.<sup>6</sup>

De bruto grondslag vormt de basis voor de heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. De Wet inkomstenbelasting 2001 kent drie 'boxen'. De bruto grondslag omvat de bruto belastbare inkomsten in box 1 (uit werk en eigen woning), box 2 (voordelen uit aanmerkelijk belang) en box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen). Eventuele vrijstellingen en aftrekposten komen op de bruto inkomsten in mindering. Alle bestanddelen van het bruto inkomen die niet in een van de boxen vallen – zoals huurtoeslag of kinderbijslag – blijven onbelast.

Vervolgens wordt rekening gehouden met de vrijstellingen. Het gaat hierbij om in beginsel belaste inkomsten(bronnen), die onder bepaalde voorwaarden en meestal tot bepaalde maximumbedragen zijn vrijgesteld van belastingheffing. Onder vrijgestelde beleggingen in box 3 vallen onder andere maatschappelijke beleggingen, directe beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen.

Daarna komen de aftrekposten aan de orde. Aftrekposten zijn uitgaven die mogen worden afgetrokken van belastbare (bruto) inkomsten. Het gaat hierbij om kosten die zijn gemaakt voor het verkrijgen van het inkomen en om buitengewone uitgaven wegens per-

<sup>5</sup> Zie hierover: Caminada en Goudswaard (1996).

<sup>6</sup> Zie ook: Caminada (2011).

Tabel 7.2 Heffingsgrondslagen en faciliteiten in de inkomensheffing, 2008

		Huishoudens (%)	Bedragen (mld euro)
<b>Grondslagen</b>			
(a)	Bruto inkomen	100	400,8
(b)	Onbelast bruto inkomen	-	23,0
(a-b)	Bruto grondslag	100	377,8
	box 1	100	352,5
	box 2	1	3,9
	box 3	91	21,3
(c)	Totaal vrijstellingen	91	13,9
	MKB-winstvrijstelling (box 1)	8	2,0
	Inleg spaarloon (box 1)	22	0,9
	Beleggingen (box 3)	3	0,3
	Heffingvrij vermogen (box 3)	90	8,9
	Spaarloontegoed (box 3)	26	0,3
(d)	Totaal aftrekposten	82	50,6
	Investeringsaftrek	3	0,8
	Ondernemersaftrek	8	5,3
	Eigen woning	56	31,2
	Inkomensvoorzieningen	15	2,9
	Pga: Levensonderhoud kinderen	3	0,5
	Pga: Uitgaven zorg	57	8,7
	Pga: Giften	10	0,7
	Pga: Studiekosten, scholingsuitgaven	4	0,4
	Pga: Overig	2	0,9
(a-b-c-d)	Belastbaar inkomen	99	313,2
	box 1	99	297,6
	box 2	1	3,9
	box 3	24	11,8
<b>Heffingen en heffingskortingen</b>			
(e)	Heffing over de bruto grondslag	100	137,8
	box 1	99	130,4
	box 2	1	1,0
	box 3	91	6,4
(f)	Heffing belastbaar inkomen	100	112,1
	box 1	99	107,6
	box 2	1	1,0
	box 3	91	3,5
(g)	Voordeel vrijstellingen en aftrekposten	92	25,1
	box 1	99	22,8
	box 2	1	0,0
	box 3	91	2,9
(h)	Totaal heffingskorting	99	35,1
	Algemene heffingskorting	98	22,3
	Arbeidskorting	68	9,3
	Combinatiekortingen	18	1,0
	Alleenstaande-ouderkortingen	5	0,6
	Heffingskorting 65-plussers	22	1,3
	Heffingskorting jonggehandicapten	2	0,1
	Heffingskorting beleggingen	3	0,1
	Overig	-	0,5
(e-g-h)	Totaal netto heffing	100	76,9

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder jaar)

soonlijke omstandigheden. Posten uit de laatstgenoemde categorie vormen een persoonsgebonden aftrek (pga). De grootste aftrekpost is de eigen woning (box 1). Het gaat hier om het saldo van inkomsten<sup>7</sup> en betaalde hypotheekrente op leningen voor aankoop, verbouwing of onderhoud van het pand, plus betaalde erfpacht. Persoonlijke omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat iemand extra uitgaven heeft. Sommige van deze uitgaven mogen worden afgetrokken als pga. Het belastbare inkomen wordt gevonden door de bruto grondslag te verminderen met de vrijstellingen en de aftrekposten, inclusief de pga.

De door vrijstellingen en aftrekposten bespaarde inkomensheffing bedroeg in 2008 ruim 25 mld euro. Daarenboven claimden belastingplichtigen in dat jaar voor ruim 35 mld euro aan diverse heffingskortingen. In 2008 haalde de fiscus via de inkomensheffing 77 mld euro op. Zonder aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen zouden de geldende tarieven een veel hogere opbrengst hebben gegenereerd: 138 mld euro. Door de genoemde faciliteiten waren de tarieven in 2008 dus bijna 80 procent hoger dan anders nodig was geweest om de opbrengst van 77 mld euro te kunnen realiseren.<sup>8</sup>

### 7.3 Belastinguitgaven

In tabel 7.1 is te zien dat op dit moment 92 belastinguitgaven bestaan. Het gaat hoofdzakelijk om regelingen die elk leiden tot een belastingderving van enkele miljoenen tot hooguit enkele tientallen miljoenen euro per jaar. Bij enkele regelingen is het verlies voor de schatkist veel groter.

Bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen is de zelfstandigenaftrek kwantitatief de voornaamste faciliteit. Deze faciliteit beoogt vooral kleine zelfstandigen te helpen en kost de schatkist zo'n 1,6 mld euro per jaar. Goede tweede is een faciliteit in de vorm van een afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (0,9 mld). Dan volgt een faciliteit voor inkomsten uit sparen en beleggen, te weten de vrijstelling voor de waarde van opgebouwde rechten op bepaalde kapitaaluitkeringen (0,7 mld). Onder de overige regelingen valt onder andere de giftenaftrek, met een budgettair belang van 0,4 mld euro. Regelingen voor begunstiging van werknemerssparen maakten tot en met 2011 deel uit van de subsidies ter verlagings van de lastendruk op arbeid. Met deze faciliteiten was in dat jaar nog 1,1 mld euro gemoeid, voordat het kabinet besloot met ingang van 2012 het mes te zetten in de spaarloon- en de levensloopregeling.

Bij de 7,2 mld euro aan belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen is het verlaagde tarief in de omzetbelasting (btw) met 3,8 mld euro verreweg de meest omvangrijke post. Onder het verlaagde btw-tarief van 6 procent vallen onder andere voedingsmiddelen in de horeca (1,3 mld euro), personenvervoer (0,6 mld) en drukwerk (0,7 mld). Met vrijstellingen in de btw voor sportclubs, postbestelling, vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken en fondsenwerving was nog eens 0,5 mld euro gemoeid.

Deze nauwgezette specificatie in de miljoenennota roept de vraag op waarom *niet* genoemde sectoren – denk aan banken en de zorg – onvermeld blijven. Navraag bij het Minis-

7 Belastingplichtigen met een eigen woning dienen vanwege het woongenot in beginsel een bedrag bij hun inkomen in box 1 te tellen. Het bedrag hangt af van de waarde van de woning en valt af te lezen in de tabel die hoort bij het zogeheten eigenwoningforfait. Zie verder in onderdeel 7.4.

8 Berekend als  $138/77 = 1,792$ ;  $179,2 - 100 = 79,2$  procent.

terie van Financiën leert dat dit antwoord niet snel is te achterhalen. Onduidelijk blijft voorts nog waarom btw-vrijstellingen voor banken en de sector zorg *niet* kwalificeren als belastinguitgave. Het antwoord kon wel eens zijn dat de primaire heffingsstructuur van de btw wordt bepaald door de btw-richtlijn. In dat geval zou het overigens consequent zijn om de *wel* genoemde categorieën dan ook maar niet als belastinguitgaven aan te merken.

## 7.4 Inkomstenbeperkende regelingen

Hoewel de als zodanig in de miljoenennota opgesomde belastinguitgaven al een omvangrijk bedrag van 15,1 mld euro vertegenwoordigen (ruim 2 procent van het bbp), is dit toch slechts het topje van de ijsberg. Een onbekend aantal regelingen komt namelijk niet in dit overzicht voor. In de Wet inkomstenbelasting 2001 gaat het bij twee faciliteiten al om een gezamenlijke budgettair belang dat dat van alle wel geregistreerde belastinguitgaven samen (ver) te boven gaat. Bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012* bevat ook informatie over deze beide grote inkomstenbeperkende regelingen. Het betreft de fiscale behandeling van de eigen woning en die van de aanvullende pensioenen.

### *Eigen woning*

De fiscale faciliteiten in de inkomstenbelasting voor bezitters van een eigen woning tellen op tot ruim 10 mld euro. De meest in het oog springende daarvan is de aftrekbaarheid van hypotheekrente. Betaalde rente op leningen voor velerlei doeleinden is niet aftrekbaar; alleen voor de hypotheekrente bestaat een uitzondering. Maar er is meer. Inkomsten uit kapitaal worden, al naar gelang hun nadere kwalificatie, belast in box 2 (voordelen genoten uit aanmerkelijk belang) of in box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen). De grondslag voor belastingheffing in box 3 is het netto vermogen: bezittingen minus schulden. Dit vermogen wordt verondersteld een forfaitair rendement van 4 procent te maken (tegenbewijs is niet mogelijk), dat tegen een vast tarief van 30 procent wordt belast. Over het vermogen dat in de eigen woning is vastgelegd wordt echter niet het forfaitaire rendement van 4 procent in aanmerking genomen, maar een veel lager percentage. Dit gebeurt door middel van het eigenwoningforfait, dat een rendement kent dat oploopt van 0 procent voor woningen met een waarde van minder dan € 12.500 tot 0,6 procent voor woningen met een waarde van meer dan € 75.000.<sup>9</sup> Voor verreweg de meeste eigen woningen wordt dus een forfaitair rendement belast dat slechts 15 procent bedraagt van het rendement dat voor alle andere soorten vermogen geldt (0,6/4).

Een derde faciliteit voor de eigen woning bestaat hieruit dat belastingheffing niet plaatsvindt in box 3, maar in box 1. In box 1 geldt een progressief tarief, dat oploopt tot 52 procent over belastbaar inkomen boven € 56.492. Voor de meeste belastingplichtigen die hypotheekrente kunnen aftrekken blijft na saldering van de betaalde rente met hun eigenwoningforfait nog steeds een (aanzienlijk) aftrekbaar bedrag over. Voor een flink deel van deze belastingplichtigen levert heffing in box 1 een voordeel op, doordat zij deze renteaftrek kunnen vergelden tegen een hoger tarief dan de 30 procent van box 3.

<sup>9</sup> Voor woningen met een waarde van meer dan € 1.040.000 euro bedraagt het forfaitaire rendement over het deel van de waarde van de woning boven deze grens 1,3 procent (de 'villabelasting').



Behandeling van de eigen woning in box 1 valt inhoudelijk niet goed te onderbouwen. Economisch gezien zijn er slechts twee bronnen van inkomen: arbeid en kapitaal. Inkomen in verband met arbeid wordt belast in box 1. Bestanddelen van het inkomen uit de eigen woning vormen vanzelfsprekend geen arbeids- maar kapitaalinkomen. Ze horen daarom in beginsel bij de inkomsten uit privévermogen in box 3. De wetgever heeft deze anomalie ‘opgelost’ door box 1 te sieren met de algemene titel ‘inkomen uit werk en woning’. De alliteratie in deze titel kan niet verhullen dat van een inhoudelijke samenhang tussen beide typen inkomsten geen sprake is.

Een laatste component van de belastingfaciliteit voor het eigen huis is de bepaling dat het eigenwoningforfait niet hoeft te worden toegepast als geen hypotheekrente wordt afgetrokken.

Het kabinet heeft met zoveel woorden erkend dat bij de fiscale behandeling van de eigen woning sprake is van een belastingfaciliteit, door al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 te spreken van het ‘faciliërende karakter van de eigenwoningregeling’.<sup>10</sup> Of deze faciliteit daarmee ook tot belastinguitgave is bestempeld, achten wij van minder belang (onderdeel 7.2). In de discussie over de vraag of deze faciliteit dient te worden versoberd of zelfs afgeschaft, zouden intussen ten minste de volgende vragen dienen te worden beantwoord:

- Welk beslag mogen de bevordering van het eigenwoningbezit respectievelijk een evenwichtige behandeling van kopen en huren leggen op de rijksbegroting?
- Is het efficiënt dat de subsidie voor woningbezitters hoger is, naarmate het inkomen hoger is?
- Is het verstandig dat de overheid een groot deel van het risico van stijgende rente voor haar rekening neemt?

#### *Pensioenen*

De tweede belastingfaciliteit die in het overzicht van de miljoenennota als inkomstenbeperkende regeling wordt aangemerkt is de zogeheten omkeerregel bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat veruit de meeste betaalde pensioenpremies aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of als loonbestanddeel zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel). Daartegenover staat dat deelnemers aan pensioenregelingen belasting verschuldigd zijn over de uitkeringen die op latere leeftijd worden genoten. Het uitstel van belastingheffing levert belastingbetalers voordeel op. Belastingheffing vindt in de toekomst namelijk plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief, mede door de bestaande vrijstelling bij de heffing van AOW-premie voor personen van 65 jaar en ouder. Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast.<sup>11</sup> Deelnemers aan een pensioenregeling zijn bovendien geen vermogensrendementsheffing verschuldigd over het ver-

<sup>10</sup> Tweede Kamer (1998-1999b), p. 31.

<sup>11</sup> Centraal Planbureau (1998), p. 11.

mogen dat hun pensioenfondsen voor hen heeft belegd.<sup>12</sup> Al met al gaat het ook bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard (2008) becijferden voor het jaar 2003 een belastingderving gelijk aan 1,4 tot 1,5 procent van het bbp. In 2012 komt dit overeen met 9 tot 10 mld euro. De Kam<sup>13</sup> en De Kam, Van der Lecq, Sleijsen en Steenbeek<sup>14</sup> berekenen het budgettaire offer zelfs op ten minste 13 mld euro, wat redelijk overeenkomt met het bedrag dat staat vermeld in de *Miljoenennota 2012*.

### 7.5 Verlaagd btw-tarief niet aangeduid als belastinguitgave

Bij de opstelling van tabel 7.1 zijn we in eerste instantie uitgegaan van de belastinguitgaven die staan opgesomd in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012*. Daarin staat vermeld dat de belastinguitgave die gemoeid is met het verlaagde btw-tarief 3,8 miljard euro bedraagt. Dit bedrag lijkt ons echter veel te laag. Zo rekent de Studietoelichting belastingstelsel (2010, p. 107) voor dat de extra btw-opbrengst die gemoeid is met het optrekken van het verlaagde btw-tarief tot een uniform btw-tarief van 19% ongeveer 8 miljard euro bedraagt. Dus 5,2 miljard euro hoger dan staat vermeld in de *Miljoenennota 2012*.

Navraag bij het Ministerie van Financiën leert dat dit grote verschil in bedragen tussen de miljoenennota en het rapport van de Studietoelichting belastingstelsel te verklaren is door het feit dat het toepassen van het lage btw-tarief niet altijd kwalificeert als belastinguitgave (althans dat vindt het Ministerie van Financiën). Wij achten de discussie over deze kwalificatie-eisen niet vruchtbaar (paragraaf 7.2), en wij richten ons op alle faciliteiten die deel uitmaken van het fiscale systeem, ongeacht de vraag of die tegemoetkomingen nu wel of niet belastinguitgaven kunnen heten. Aangezien het bedrag van 5,2 miljard euro dat gemoeid is met het verlaagde btw-tarief niet staat vermeld in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012*, nemen wij dit bedrag apart op in ons overzicht van fiscale faciliteiten. Geen klein bier.

### 7.6 Heffingskortingen en toeslagen

Beleidsmakers stellen doorgaans veel belang in de inkomensgevolgen van overheidsmaatregelen. Soms willen zij ongewenst geachte gevolgen van die maatregelen voor de koopkracht van bepaalde groepen huishoudens compenseren via gerichte (fiscale) tegemoetkomingen. Los daarvan streven politieke partijen – expliciet of impliciet – vaak naar verandering van de bestaande inkomensverdeling, waarbij onder andere het nodige wordt verwacht van wijzigingen in heffingsgrondslag en tarief van bepaalde belastingen. Ten slotte kan worden vastgesteld dat beleidsmakers voor het bereiken van niet-fiscale doelstellingen vaak teruggrijpen op fiscale instrumenten. Zo worden verhoging en verfijning van de arbeidskorting gezien als nuttige instrumenten om de arbeidsparticipatie van sommige groepen (uitkeringsontvangers, ouderen) op te krikken.

Met name bij de vormgeving van fiscaal inkomensbeleid is het voor beleidsmakers relevant om te weten hoe (aanpassingen van) beschikbare fiscale instrumenten de inkomenspositie van rijke en arme huishoudens beïnvloeden. De hiernavolgende analyse blijft beperkt

12 Aangezien het beleggingsrendement bijdraagt aan de latere uitkering, blijft dit rendement te zijner tijd overigens niet onbelast.

13 De Kam (2007), p. 91-92.

14 De Kam et al. (2007), p. 66.

tot de inkomensheffing en haar veruit belangrijkste voorheffing (de loonheffing) als belangrijk instrument voor algemene inkomenspolitiek van de overheid. Wij analyseren hoe beleidsmakers heffingskortingen dan wel toeslagen (kunnen) inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid te richten op specifieke doelgroepen huishoudens. Het gaat niet om een inhoudelijke beoordeling van de inkomenspolitieke doelstellingen van de overheid. Wel rijst de vraag of het ambitieniveau van beleidsmakers niet te ver is doorgeschoten om de belastingheffing voor dit doel in te zetten. Anders gezegd: worden de ‘maakbaarheid’ van inkomenseffecten en inkomensverhoudingen niet overschat?

Op dit moment heeft iedere belastingplichtige recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing van € 2.033. Daarbovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige, zoals de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de alleenstaandeouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de levensloopverlofkorting en de ouderschapsverlofkorting. Het totale verlies voor de schatkist door deze verscheidenheid van heffingskortingen is sinds hun introductie opgelopen van 24,8 mld euro in 2001 tot 36,4 mld euro in 2010. Deze uitgavenstijging van 11,6 mld euro (dus met 50 procent) is mede het gevolg van de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001. Daarnaast is de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) een voornaam oorzaak van de gememoreerde uitgavenstijging. Met name de arbeidskorting is fors opgetrokken.

Van de in 2010 met heffingskortingen gemoeide 36,4 mld euro valt ongeveer twee derde toe te rekenen aan de algemene heffingskorting en een kwart aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Ook de combinatiekorting heeft een groot bereik van 2 mln huishoudens met kinderen, waarin partners betaalde arbeid en zorgtaken combineren.

Behalve via heffingskortingen draagt de overheid met behulp van toeslagen bij in de kosten van de zorgpremie, de huur of de kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen dient ervoor te zorgen dat deze toeslagen terechtkomen bij de mensen die daar recht op hebben.

Kan de (fiscale) inkomenspolitieke gereedschapskist niet met wat minder instrumenten toe? Volgens sommige kritische waarnemers komen na tien jaar intensief gebruik van heffingskortingen grenzen bij de toepassing van dit instrument in zicht.<sup>15</sup> Het stelsel van kortingen is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen (elf in 2012) en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen niet langer het bos te zien. Het kabinet-Rutte trok op dit punt onlangs een duidelijke conclusie: stroomlijning is wenselijk.<sup>16</sup>

Bij het voeren van inkomenspolitiek met kortingen en toeslagen speelt het probleem dat niet alle rechthebbenden een korting of toeslag aanvragen (*non take-up*) of dat de kortingen waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken niet of niet volledig kunnen worden verrekend met verschuldigde inkomensheffing. Hoofdoorzaak van deze ‘verzilveringsproblematiek’ is dat juist belastingplichtigen met een laag inkomen, een belangrijke doelgroep van het inkomensbeleid, nauwelijks of geen inkomensheffing verschuldigd zijn. Zo zorgt de

15 Zie reeds Vording, Goudswaard en Caminada (2006).

16 Tweede Kamer (2011-2012a).

samenloop van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting ervoor dat een alleenverdienende minimumloner geen inkomensheffing meer betaalt. Een verdere verhoging van kortingen heeft voor deze groep dus geen inkomenseffect meer. Een door beleidsmakers gewenste inkomensverbetering door het toekennen van specifieke kortingen bereikt deze groep belastingplichtigen dus niet langer.

Vrijwel zonder uitzondering houdt de wetgever tot nu toe vast aan het uitgangspunt dat het niet mogelijk is een negatieve belasting aan belastingplichtigen uit te betalen. In het tegenovergestelde geval, bij *refundable tax credits*, doet het verzilveringsprobleem zich per definitie niet voor. De fiscus betaalt het positieve verschil tussen de aanspraak op kortingen en de verschuldigde heffing dan immers aan de rechthebbenden uit.

Onderzoek laat zien dat de verzilveringsproblematiek zich voordoet bij alle heffingskortingen. Zo konden in 2008 ongeveer 1,8 mln belastingplichtigen hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet effectueren, waardoor een budget van 2,1 mld euro voor inkomenspolitiek op de plank bleef liggen.<sup>17</sup> Het verzilveringsprobleem komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de combinatiekorting.<sup>18</sup> Voor bijna de helft van de belastingplichtigen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan één korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie.

#### *Inkomensbeleid via heffingskortingen of via toeslagen?*

Dit alles roept de voor de hand liggende vraag op waarom allerlei kortingen *niet* verzilverd mogen worden, terwijl dit bij de inzet van toeslagen *wel* het geval is. Waarom kiezen beleidsmakers er niet voor om de heffingskortingen te vervangen door toeslagen die aan belanghebbenden worden uitbetaald (*refundable tax credits*), ongeacht de hoogte van de door hen verschuldigde inkomensheffing? Nu nog door andere overheidsinstanties uitgekeerde toeslagen, in het bijzonder de door de Sociale Verzekeringsbank uitgekeerde kinderbijslag, zouden in zo'n toeslagensysteem kunnen worden opgenomen. Dit zou naadloos passen in een ontwikkeling die op het terrein van de inkomenspolitiek al enkele jaren geleden is ingezet. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst/Toeslagen is hiermee al een uitkeringsinstantie geworden. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd, die effectiever (en daarmee overigens ook duurder) zal zijn.

Een ander belangrijk voordeel van uitkeringen en toeslagen, in vergelijking met heffingskortingen, is dat zij in de rijksbegroting expliciet worden verantwoord. Dit maakt het budgettaire beslag van deze faciliteiten onmiddellijk zichtbaar, zodat een kritische afweging tussen verschillende instrumenten van inkomenspolitiek niet langer wordt belemmerd.

Nu is het gebruik van toeslagen als inkomenspolitiek instrument niet zonder problemen. Een nadeel van toeslagen is dat zij in beginsel jaarlijks opnieuw door de belanghebben-

<sup>17</sup> Trimp, De Kam en Lok (2011), p. 1497.

<sup>18</sup> De inkomensafhankelijke combinatiekorting is bedoeld voor belastingplichtigen met arbeidsinkomen of die voor zelfstandigenaftrek in aanmerking komen, en die in de loop van het kalenderjaar gedurende ten minste zes maanden zorgen voor een kind dat jonger dan 12 jaar is. Voor nog enkele bijkomende voorwaarden wordt verwezen naar het bepaalde in artikel 8.14a Wet IB 2001.

den moeten worden aangevraagd. Verdere uitbreiding van het aantal toeslagen draagt dan ook niet bij aan de beoogde vermindering van de administratieve lasten voor de burgers. ICT heeft de aanvraagprocedure voor veel burgers echter al aanzienlijk vereenvoudigd. Bovendien kan in de regeling worden vastgelegd dat toeslagen automatisch doorlopen, totdat ontvangers aangeven dat zij daarvoor niet langer in aanmerking komen. Dit opent natuurlijk wel mogelijkheden voor fraude, terwijl ook administratieve ongeletterdheid en nonchalance kunnen leiden tot *over take-up*. Een tweede nadeel van toeslagen zijn de uitvoeringsproblemen, die bij de vier al ingevoerde toeslagen zijn onderschat. Zo heeft de stroom van inkomende en uitgaande formulieren bij de Belastingdienst/Toeslagen geleid tot problemen bij de verwerking en een langere doorlooptijd, waardoor kwetsbare huishoudens in financiële problemen zijn gekomen. Een derde probleem bij intensiever gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen is de negatieve prikkel op het arbeidsaanbod door de steeds hoger wordende marginale druk. Dit knelpunt is echter ook eigen aan vergelijkbare inkomensafhankelijke heffingskortingen.

Vormgeving van de inkomenspolitiek via inkomensafhankelijke instrumenten conflicteert in beide gevallen met het streven om de armoedeval aan te pakken. Onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag bovendien in belangrijke mate bijdragen aan de werkloosheidsval.<sup>19</sup> Het voordeel van deze toeslagen neemt fors af bij het vinden van een baan: voor de meeste gebruikers van de huurtoeslag (66 procent) vermindert de toeslag met gemiddeld € 1.100, terwijl de zorgtoeslag in 60 procent van de gevallen afneemt met gemiddeld € 250.

#### *Eén integrale regeling voor inkomensondersteuning?*

Het rapport *Toeslagen* van de brede heroverwegingen<sup>20</sup> stelt voor om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (het aantal kinderen, wel of geen huur, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject waarin alleen onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden en samenwonenden.

Het behoeft weinig fantasie dit voorstel verder uit te werken en tevens de heffingskortingen mee te laten lopen in dit hervormingstraject. Zo'n globale regeling heeft verder de volgende kenmerken:

- Kortingen en toeslagen worden zo veel mogelijk ambtshalve opgelegd aan de hand van grondslagen uit betrouwbare administraties. De actieve rol van de burger verdwijnt (geen aanvraag of mutaties meer).
- De regeling is volledig uitvoerbaar via een massaal proces en kent uniforme toekenningscriteria en een paar globale beslissingscriteria. Er zijn geen uitzonderingen meer voor specifieke (kleine) groepen. Ook de relatie met de daadwerkelijk gemaakte kosten (kinderopvangtoeslag) wordt losgelaten.

<sup>19</sup> Thaner en Hendrix (2007).

<sup>20</sup> Werkgroep Toeslagen (2010).

- De doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op de minima, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget beogen midden- en lage inkomens tegemoet te komen en de kinderopvangtoeslag is bestemd voor alle inkomens. Bij een globale regeling wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage-inkomensgroepen en in mindere mate op de middeninkomens.

Deze aanpassingen maken de regeling veel eenvoudiger en beter uitvoerbaar. De regeling wordt ook transparant en voor de burger beter begrijpelijk. Hij of zij hoeft niet langer ingewikkelde formulieren in te vullen of tussentijds mutaties door te geven. Het belangrijkste is echter dat het beschikbare budget meer wordt gericht op de onderkant van het inkomensgebouw. Per saldo heeft de maatregel dus een nivellerend effect. Eventuele reparatie van inkomenseffecten zou men moeten bezien in het licht van de integrale besluitvorming naar aanleiding van de fiscale balansverkortings.

## 7.7 Verantwoording

De verantwoording van belastinguitgaven laat nog wel wat te wensen over, maar zij is in elk geval inmiddels veel beter dan die van de inkomstenbeperkende regelingen en bepaalde heffingskortingen. Even wat geschiedenis. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ontstond in veel westerse landen een discussie over de onzichtbaarheid van belastinguitgaven.<sup>21</sup> Directe subsidies staan in de begroting als een uitgavencategorie en ze vallen onder het in 1994 geïntroduceerde uitgavenkader. De periodieke controle door het parlement op deze overheidsuitgaven is relatief stringent. Belastinguitgaven worden echter niet expliciet in de begroting verantwoord en vallen buiten het uitgavenkader. De beperkte zichtbaarheid van belastingsubsidies bemoeilijkt de democratische controle op deze vorm van overheidsuitgaven.

Belastinguitgaven hebben voor vakministeries als voordeel dat ze bij invoering niet dwingen tot vermindering van directe uitgaven, maar 'slechts' leiden tot een afname van de via de fiscus vergaarde algemene middelen. Vervolgens slaan de risico's van budgettaire tegenvallers bij de uitvoering van de regeling niet neer op de departementale begroting, maar komen zij tot uitdrukking in de vorm van lagere belastingontvangsten. Eén en ander kan een niet-optimale besteding van overheidsgeld in de hand werken.

### *Knellend kader*

Sinds 2003 wordt voor de belastinguitgaven een toetsingskader gehanteerd.<sup>22</sup> Alle belastinguitgaven dienen ten minste eenmaal per vijf jaar te worden geëvalueerd. Bij invoering van nieuwe dan wel bij intensivering van bestaande belastinguitgaven dient het toetsingskader te worden toegepast. Dit kader fungeert als een soort trechter bij het beoordelen van de haalbaarheid en de wenselijkheid van de faciliteit. Als het antwoord op één van de onderstaande vragen ontkennend luidt, kunnen volgende stappen achterwege blijven. Alleen

21 De meest bekende aanjager van deze discussie was de Amerikaan Stanley S. Surrey (1971; 1973). In Nederland vroegen Halberstadt en De Kam (1976; 1977; 1978) nadrukkelijk aandacht voor het verschijnsel belastinguitgaven.

22 Tweede Kamer (2002-2003a), p. 289-291.

wanneer alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Concreet omvat het toetsingskader de volgende vragen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling? Wat is het probleem, waarom is bemoeienis van de overheid gerechtvaardigd en hoe verhoudt het probleem zich tot het beleidsterrein van het departement in kwestie?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd? De zogenoemde smart-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zo veel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is? Om het geformuleerde overheidsdoel te bereiken kan ook voor niet-financiële instrumenten worden gekozen. Gemotiveerd moet worden waarom voor een financieel instrument is gekozen. Kan aangetoond worden waarom niet-financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)? Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument tot die van niet-financiële instrumenten? Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en hoe kan het instrument gedrag beïnvloeden?
4. Is aan te tonen waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing? Duidelijk moet zijn waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door een fiscale bevoordeling dan ongewenst gedrag valt terug te dringen door een heffing.
5. Is aan te tonen waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie? Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor belastinguitgaven vereisen begrotingsregels slechts dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd? Vooraf dient in elk geval het volgende duidelijk te zijn.
  - a. Wat wil het departement gaan evalueren?
  - b. Hoe wordt evaluatie uitgevoerd?
  - c. Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf jaar)?

Wie deze vragen van het toetsingskader op zich laat inwerken, blijft met de vraag zitten waarom überhaupt nog belastinguitgaven bestaan.

#### *De beleidspraktijk*

De Algemene Rekenkamer (2010) heeft een rijksbrede analyse verricht naar onder andere de belastinguitgaven. De Rekenkamer is daarbij nagegaan welke faciliteiten zijn geëvalueerd en in welke gevallen evaluaties (ten onrechte) achterwege zijn gebleven. Dit Hoge College van Staat heeft ook onderzocht of conclusies over de effectiviteit van deze regelingen werden getrokken. Tabel 7.3 vat de resultaten van het ARK-rapport samen.

Tabel 7.3 Grote belastinguitgaven, 2010

Naam belastinguitgave	Betrokken Ministerie <sup>a</sup>	Financieel belang (mln euro)	Kamerstuknummer evaluatie	Uitspraken over effectiviteit
Zelfstandigenaftrek	EZ	1.188	29 949/56	Positief
Voedingsmiddelen horeca	EZ	1.138		Niet geëvalueerd
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	VROM	744	30 375/2	Geen effectiviteitsuitspraken
Afdrachtermindering spoor- en ontwikkelingswerk	EZ	692	30 800 XIII/51	Positief
Vervoer van personen (waaronder openbaar vervoer)	VenW	664		Niet geëvalueerd
Verlaagd tarief boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	OCW	518	31 700 VIII/147	Positief/negatief
Verlaagd tarief omzetbelasting arbeidsintensieve diensten	SZW	396	Geen kamerstuk	Positief/negatief
Afdrachtermindering onderwijs	SZW/OCW	369	29 282/42	Negatief
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	EZ	337	29 949/56	Positief
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld	VROM	310		< 5 jaar
Giftenaftrek	FIN	305	32 132 IXB/9	Negatief
Energie-investeringsaftrek (EIA)	EZ	298	31 492/8	Positief/negatief
Landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting	LNV	285	31 727/1	Positief/negatief
Doorwerkbonus	SZW	254		< 5 jaar
Arbeidskorting voor ouderen	SZW	246		Niet geëvalueerd
Fiscale Oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente	EZ	226	29 949/56	Positief
Logiesverstreking (inclusief kamperen)	EZ	225		Niet geëvalueerd
Werknemersspaarregelingen (onder andere spaarloon)	SZW	207		Niet geëvalueerd
Vrijstelling post	EZ	190		Niet geëvalueerd
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	EZ	185		Niet geëvalueerd
Verlaagd tarief omzetbelasting sierteelt	LNV	185	31 200 XIV/157	Positief
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	FIN	180	27 789/10	Geen effectiviteitsuitspraken
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	OCW	178	30 012/6	Positief
Vrijstelling communautaire wateren	VenW	177	31 204 IXB/18 accijns	Positief/negatief
Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw	LNV	174		Niet geëvalueerd
Doorschuiwing stakingswinst	EZ	151		Niet geëvalueerd
Vrijstelling luchtvaartuigen	VenW	133	31 203 IXB/18 accijns	Positief/negatief
Tariefdifferentiatie accijnzen tractoren en mobiele werktuigen	LNV	131	31 202 IXB/18 accijns	Positief/negatief

a. Het kabinet-Rutte heeft de taakverdeling en de namen van een aantal departementen gewijzigd. In deze tabel houden we de oorspronkelijk door de Algemene Rekenkamer gerapporteerde namen van de departementen aan.

Bron: Algemene Rekenkamer (2010)



Bij de belastinguitgaven blijken veertig regelingen niet te zijn geëvalueerd. Dit is 40 procent van de honderd belastinguitgaven die in 2010 bestonden, met een totaal financieel belang van 4,7 mld euro. Van de bedoelde veertig regelingen zijn er veertien jonger dan vijf jaar (0,8 mld euro) en 26 ouder dan vijf jaar (3,9 mld euro). Bij slechts 23 van de zestig belastinguitgaven die wel zijn geëvalueerd, is in de evaluatie een duidelijke uitspraak over hun effectiviteit te vinden. Van deze 23 belastinguitgaven zijn er blijkens de evaluaties 16 effectief. Van 77 belastinguitgaven (8,3 mld euro) ontbreekt inzicht in hun effectiviteit.

Opmerkelijk is ook dat 63 van de honderd belastinguitgaven niet in de brede heroverwegingen uit het jaar 2010 zijn betrokken. Voor slechts zes van deze 63 belastinguitgaven geldt dat ze volgens evaluatieonderzoek een positief effect sorteren.

#### *Nog beter zicht op belastinguitgaven?*

In de literatuur zijn de volgende oplossingen aangedragen om belastinguitgaven beter zichtbaar te maken:

- Het opstellen van een begroting met belastinguitgaven (*tax expenditure budget*), eventueel vorm te geven via een Wet op de gedeelde middelen.<sup>23</sup>
- Het opvoeren van belastinguitgaven op de begroting van het meest betrokken ministerie.<sup>24</sup>
- Een budgettaire gelijke behandeling van belastinguitgaven en directe uitgaven door aan het totaal van belastinguitgaven en directe uitgaven een maximum te stellen.<sup>25</sup>

Al deze oplossingen hebben als doel het budgetrecht van het parlement te versterken en te komen tot een periodieke toetsing van belastinguitgaven. Dit kan een evenwichtige afweging van belastinguitgaven ten opzichte van directe subsidies bevorderen. Bovendien zou periodiek kunnen worden beoordeeld of in het verleden ingevoerde belastinguitgaven nog steeds overeenstemmen met geldende beleidsdoeleinden en – bij een positief antwoord – of ze nog altijd het meest geschikte instrument zijn om die doeleinden te verwezenlijken.

In diverse landen zijn, al dan niet naar aanleiding van deze aanbevelingen, overzichten van belastinguitgaven opgesteld. Duitsland rapporteert al sinds 1959 regelmatig over zichtbare en onzichtbare subsidies. In 1967 werd bij de oosterburen wettelijk vastgelegd dat tweejaarlijks een *Subventionsbericht* moet worden gepubliceerd met een inventarisatie van directe subsidies en belastinguitgaven.<sup>26</sup> In 1968 werd in de Verenigde Staten het eerste *tax expenditure budget* gepubliceerd.<sup>27</sup> Als uitvloeisel van de *Budget Reform Act* van 1974 werd het *tax expenditure*-concept formeel geïncorporeerd in het begrotingsproces.<sup>28</sup> Op grond van deze wet moeten belastinguitgaven ieder jaar in de begroting worden opgenomen en moeten zij op dezelfde wijze worden geëvalueerd en gecoördineerd als directe subsidies. In het voetspoor van deze schapen gingen tal van landen over de dam, waaronder Spanje (1978), Canada (1979), Groot-Brittannië (1979), Oostenrijk (1979), Portugal (1980), Frankrijk (1981), Ierland

23 Zie Christiaanse (1977), p. 71; Halberstadt en De Kam (1976), p. 647.

24 Zie Grapperhaus (1971), p. 13; McDaniel en Surrey (1985), p. 44; en McDaniel (1989), p. 180.

25 Zie Langeveld (1995) en Tweede Kamer (1994-1995), p. 7-8.

26 Artikel 12 van het *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*.

27 McDaniel en Surrey (1985), p. 3.

28 McDaniel (1976), p. 248.

(1981) en Australië (1981/82).<sup>29</sup> In sommige landen, zoals Portugal en Spanje, is in de grondwet vastgelegd dat de begroting van de rijksoverheid tevens een overzicht van belastinguitgaven en een schatting van de daaraan verbonden belastingderving moet bevatten.<sup>30</sup> De status van de overzichten van belastinguitgaven verschilt. Ook hoeft de volksvertegenwoordiging niet in alle landen over de lijst te stemmen of ermee in te stemmen.<sup>31</sup>

Nederland bleef lange tijd achter. De eerste stap werd in 1977 gezet, toen het Ministerie van Financiën de Werkgroep Belastinguitgaven instelde. Maar liefst tien jaar later bracht deze werkgroep rapport uit.<sup>32</sup> Pas de *Miljoenennota* 1999 bevatte voor het eerst een overzicht van belastinguitgaven.<sup>33</sup> In eerste instantie bleef dit overzicht beperkt tot de belastinguitgaven in de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting. Sinds de *Miljoenennota* 2003 worden ook de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen geïnventariseerd. Er is echter geen sprake van een wettelijke (laat staan grondwettelijke!) verplichting om dit overzicht te maken. Ook hoeft het parlement zich niet over deze jaarlijkse bijlage van de miljoenennota uit te laten. Instemming van het parlement met de (raming van de) belastinguitgaven is niet nodig, omdat de miljoenennota een *toelichting* op de rijksbegroting geeft. Van de eigenlijke begrotingswetten maken de belastinguitgaven geen deel uit; hun budgettaire effect gaat schuil in de lagere netto opbrengst van de belastingen.

Dit overzicht blijkt in de praktijk dan ook een relatief tandeloze bijlage van de miljoenennota te zijn. Bovendien is het overzicht incompleet. Niet alleen omdat sommige faciliteiten buiten het overzicht worden gehouden, maar ook omdat een lijst met faciliteiten bij de premieheffing voor de sociale verzekeringen tot nu toe ontbreekt.<sup>34</sup>

Omdat geen sprake is van een wettelijke verplichting zou het parlement zware middelen moeten gebruiken om een completer overzicht af te dwingen. Denk aan het aannemen van een motie ter zake of aan een wijziging van de Comptabiliteitswet. Het ontbreken van een wettelijke verplichting om zich expliciet over het overzicht van belastinguitgaven uit te spreken verklaart wellicht de relatief geringe belangstelling die het parlement tot op heden voor dit overzicht toont.

## 7.8 Suggesties voor verbetering<sup>35</sup>

Het is belangrijk dat het begrip belastinguitgaven wordt ontdaan van de notie dat het uitsluitend gaat om regelingen die wezensvreemd zijn aan de primaire structuur van de belastingwet en die dus eerder voor afschaffing kunnen worden genomineerd. Verder is rigoureus afschaffen van alle belastinguitgaven niet noodzakelijk de beste aanpak. Het voorbeeld van de hypotheekrente leert dat het onjuist zou zijn deze aftrekpost te laten sneuvelen,

29 Ministerie van Financiën (1987), p. 192.

30 Artikel 106(3)g van de Portugese grondwet en artikel 134(2) van de Spaanse grondwet.

31 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1984), p. 7 en 10.

32 Ministerie van Financiën (1987).

33 Tweede Kamer (1998-1999a), p. 113-127.

34 Fijnslijpers kunnen opmerken dat de uitgaven en premie-ontvangsten van de sociale verzekeringen formeel geen onderdeel vormen van de rijksbegroting. De socialeverzekeringsuitgaven vallen echter onder de plafonds voor de collectieve uitgaven en zij vormen inmiddels een integraal onderdeel van de toelichting op de artikelen in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en die van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

35 Deze paragraaf is gebaseerd op Hemels en Ros (2007), onderdeel 12.5.

*omdat* zij een belastinguitgave vormt. Het zou evenzeer onjuist zijn om deze regeling buiten schot te laten, *omdat* zij onderdeel uitmaakt van de primaire structuur van de inkomstenbelasting. Een alternatief is dat in de toekomst alleen wordt gesproken over belastingfaciliteiten, zonder dat de primaire structuur van het belastingstelsel nog een onderscheidend criterium vormt. Als voor welke doelstelling van het overheidsbeleid dan ook (veel) collectief opgebrachte middelen nodig zijn, is het zaak alle regelingen op een bepaald beleidsterrein tegen elkaar af te wegen. Hierna volgen enkele suggesties om zo'n afweging te vergemakkelijken – ter vergelijking met het huidige systeem, waarin waterdichte schotten lijken te bestaan tussen uitgaven- en belastingregelingen.

#### *Volledig overzicht in de miljoenennota*

Om de verantwoording van belastingfaciliteiten te verbeteren, zouden alle belastingwetten nog eens kritisch moeten worden doorgelicht. Alle bepalingen die leiden tot belastingderving dienen als zodanig in de miljoenennota te worden gerapporteerd. Dit overzicht zal waarschijnlijk uitdijen, en de budgettaire offers door belastingfaciliteiten zullen hoger blijken te zijn.

#### *Verantwoording per vakdepartement*

Belastingfaciliteiten ten gunste van een bepaald beleidsterrein zijn niet terug te vinden in de begroting van het daarvoor verantwoordelijke vakdepartement. Wel dienen vakdepartementen belastinguitgaven die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen *toe te lichten* op hun eigen begroting.<sup>36</sup> De Algemene Rekenkamer heeft erop gewezen dat het hier slechts extracomptabele informatie betreft. De autorisatie van belastinguitgaven geschiedt uitsluitend impliciet, doordat de volksvertegenwoordiging kennisneemt van de geraamde belastingontvangsten in de begroting van het Ministerie van Financiën.<sup>37</sup> Bovendien blijken departementen niet alle belastinguitgaven die volgens de miljoenennota tot hun beleidsterrein horen, op hun eigen begroting te verantwoorden. De informatiewaarde van de toelichting bij departementale begrotingen wordt zodoende dubbel geweld aangedaan: (lang) niet alle belastingfaciliteiten staan in het overzicht uit de miljoenennota, terwijl de departementen (lang) niet alle belastinguitgaven uit dit overzicht in hun eigen begroting tonen.

Wij menen dat belastingfaciliteiten zo veel mogelijk aan de vakdepartementen dienen te worden toegewezen. Hoe ver de budgetverantwoordelijkheid van de vakministers moet reiken, kan onderwerp zijn van politieke beraadslaging. De meest eenvoudige en minst vergaande verbetering zou zijn om het overzicht van belastingfaciliteiten uit de miljoenennota in te delen naar departement, in plaats van naar belastingmiddel. De huidige ordening naar belastingen is voor een fiscalist goed te begrijpen en vanuit de optiek van het Ministerie van Financiën ook volstrekt helder, maar is wellicht voor vakspecialisten in het parlement weinig inzichtelijk. Bij de meeste belastinguitgaven wordt nu al aangegeven onder welk departement ze vallen, en is de bepleite wijziging in de presentatie dus eenvoudig te realiseren. Voor

36 Dit in het kader van de VBTB-begrotingssystematiek.

37 Tweede Kamer (2002-2003b), p. 91.

fiscale faciliteiten die nog in het overzicht uit de miljoenennota ontbreken is doorgaans eveneens helder op het beleidsterrein van welk vakdepartement zij liggen. Zo valt de fiscale behandeling van de eigen woning onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoort de omkeerregel bij de pensioenverzekering thuis in de portefeuille van de bewindsman van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en doet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn voordeel met de fiscale faciliteiten voor kunst en cultuur.

Herordening van de bijlage uit de miljoenennota met een overzicht van de belasting-uitgaven is evenwel onvoldoende. Een waarborg is nodig dat het parlement deze bijlage ook daadwerkelijk bespreekt. Naar onze mening zou dit moeten gebeuren tijdens de behandeling van de begroting van het vakdepartement in kwestie. Bij die gelegenheid moeten de vakminister en de specialisten uit het parlement immers het nut van een bepaalde belastingfaciliteit kunnen beoordelen en het afwegen tegen de effecten van directe subsidies op hetzelfde beleidsterrein. In feite zou dit nu al plaats moeten vinden, doordat vakdepartementen belastingsubsidies die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen moeten toelichten in hun begroting. Zoals de Algemene Rekenkamer reeds constateerde, gebeurt dit echter niet altijd. De vakspecialist die zich beperkt tot de begroting en de toelichting daarop, heeft daarom geen idee van de totale belastingsubsidie. Hierdoor zal hij zich niet snel afvragen of een alternatieve bestemming van de gedeelde belastingontvangsten niet effectiever en efficiënter is.

Doordat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de belastingfaciliteiten, voelen noch de vakminister noch de sectorspecialisten in het parlement zich geroepen om regelingen op 'hun' beleidsterrein kritisch te bezien. Deze drukken toch niet op hun begroting en dan is iedere euro extra, hoe ondoelmatig of ondoeltreffend ook besteed, mooi meegenomen. Een vermindering van inefficiënte belastingfaciliteiten op een bepaald beleidsterrein leidt in de huidige systematiek immers niet automatisch tot meer ruimte voor doelmatiger directe uitgaven voor hetzelfde departement.

#### *Overdracht van budgetverantwoordelijkheid*

Al meer dan veertig jaar geleden pleitte Tuk<sup>38</sup> ervoor om alle belastingsubsidies op te sporen, te kwantificeren en jaarlijks bij de begroting van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in de beoordeling te betrekken en te beslissen over continuering ervan.<sup>39</sup> Dit mechanisme zou zo moeten functioneren dat belastingfaciliteiten voor het vakministerie niet langer een *free lunch* vormen, maar daadwerkelijk ten koste gaan van andere uitgaven. Zo'n aanpak leidt naar verwachting tot een zuiverder en meer gedegen afweging tussen directe subsidies en belastingfaciliteiten. Bovendien zou de budgettaire ruimte die vrijkomt door het afschaffen van een belastingfaciliteit niet per se beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld tariefverlaging, maar in eerste aanleg aan het budget van het vakdepartement kunnen worden toegevoegd. Dit zou voor vakdepartementen een prikkel vormen om 'hun' belastingfaciliteiten kritisch te bezien: stroken zij met doelstellingen van beleid, zijn zij doelmatig en

38 Tuk (1970), p. 1057 en 1060.

39 In vergelijkbare zin McDaniel (1989), p. 178-180.

doeltreffend? Door het dode hout weg te snoeien komen meer middelen vrij voor directe subsidies en zullen resterende belastingfaciliteiten op het desbetreffende beleidsterrein effectiever zijn.

Gezien het openeindekarakter van de meeste belastingfaciliteiten zou de systematiek naar onze mening als volgt moeten zijn. Het Ministerie van Financiën maakt jaarlijks een reële schatting van de belastingderving door de aan een bepaald ministerie toe te rekenen belastingfaciliteiten. Financiën beschikt immers over het cijfermateriaal dat nodig is om zo'n berekening te maken. Bovendien zorgt dit voor een systeem van *checks and balances*, omdat vakdepartementen er geen enkel belang bij hebben het met faciliteiten gemoeide bedrag te onderschatten. Het bedrag aan geschatte belastingderving door belastingfaciliteiten komt vervolgens in mindering op het totale bedrag dat voor het vakministerie beschikbaar is. Het restant is bestemd voor directe uitgaven. Door belastingfaciliteiten te matigen ontstaat direct ruimte om hogere directe uitgaven te doen, en omgekeerd. In feite worden de belastingfaciliteiten daarmee rechtstreeks onder de uitgavenplafonds gebracht.<sup>40</sup>

Door zowel de budgetverantwoordelijkheid voor directe subsidies als voor belastingfaciliteiten op een bepaald beleidsterrein bij één departement te concentreren, zal bij het ontwikkelen van een nieuwe tegemoetkoming eerder een expliciete afweging worden gemaakt tussen een directe subsidie en een belastingfaciliteit. Ook versterkt de concentratie van de budgettaire verantwoordelijkheid bij één departement de beleidscoördinatie. Het vakministerie draagt immers voor alle vormen van ingezet overheidsgeld op het desbetreffende beleidsterrein de verantwoordelijkheid. Dit zal tevens de controlerende taak van het parlement vergemakkelijken.

Deze aanpak maakt discussies over het bedrag dat de overheid voor een bepaald beleidsterrein ter beschikking stelt, bijvoorbeeld als percentage van het bruto binnenlands product, zuiverder. Alle overheidsuitgaven tellen immers mee, ongeacht de vorm waarin zij hun beslag krijgen. Bovendien wordt een discussie over het beperken van belastingfaciliteiten dan niet langer op incidentele wijze gevoerd. Vindt het kabinet of de Kamer bijvoorbeeld dat te veel geld wordt uitgetrokken voor de bevordering van speur- en ontwikkelingswerk, dan moet de discussie niet gaan over één belastingfaciliteit, maar over het totale budget (directe en indirecte uitgaven) dat voor stimulering van R&D beschikbaar is. Valt het besluit dat het wel wat minder kan, dan doet het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vervolgens zelf een voorstel voor de verdeling van de pijn. EL&I bepaalt ook de onder deze gewijzigde omstandigheden optimale mix van directe en indirecte uitgaven. Bovendien voorkomt dit mechanisme dat sluipenderwijs nieuwe belastingfaciliteiten tot stand komen, die niet ten laste komen van de begroting van het vakdepartement. Het Ministerie van Financiën kan zich toeleggen op één van zijn eigenlijke taken: het toezicht op de uitvoering van begrotingen.<sup>41</sup>

Het Ministerie van Financiën krijgt nu een andere rol. Wanneer een vakdepartement voorstelt om meer middelen te besteden via een belastingfaciliteit, blijft Financiën uiteraard betrokken bij de fiscale uitwerking. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is dat

40 Nu is dat niet zo; vergelijk begrotingsregel 36. Bron: Tweede Kamer (2010-2011b), p. 20.

41 Zie artikel 40 van de Comptabiliteitswet 2001.

Financiën nog slechts als taak heeft het toezicht op de technische uitwerking en het berekenen van de middelenderving door de belastingfaciliteit. De faciliteit drukt op het budget van het vakdepartement en valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

### *Sunset legislation*

De overdracht van budgetverantwoordelijkheid voor belastinguitgaven naar de vakdepartementen zal waarschijnlijk niet op korte termijn zijn te realiseren. Voor de korte termijn kan zogeheten *sunset legislation* – ook wel horizonwetgeving geheten – een oplossing bieden.<sup>42</sup> Dit is regelgeving die na een bepaalde termijn, van bijvoorbeeld vijf jaar, automatisch vervalt, tenzij zij expliciet wordt verlengd. Wordt deze wetgevingstechniek toegepast op belastingfaciliteiten, dan kunnen deze na ommekomst van de vastgestelde termijn slechts worden voortgezet wanneer het parlement zich hierover uitdrukkelijk uitspreekt. Zodoende wordt bewerkstelligd dat belastinguitgaven om de zoveel tijd door het parlement worden beoordeeld op hun merites en hun geschiktheid om bepaalde beleidsdoelinden op de meest effectieve en efficiënte manier te bereiken. Het idee van horizonwetgeving kan in Nederland gemakkelijk en zonder algemene wetswijziging worden toegepast. Wetsvoorstellen die een belastingsubsidie introduceren zouden, behalve de datum van inwerkingtreding, ook een datum kunnen noemen waarop de regeling weer vervalt.

In de *Fiscale Agenda* meldde het kabinet-Rutte dat aan het toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven een horizonbepaling wordt toegevoegd. Expliciet wordt dus aangegeven voor welke duur de belastinguitgave geldt. Alleen indien vóór het verstrijken van die fatale termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de belastinguitgave te continueren. Ontbreekt een positieve evaluatie, dan vervalt de belastinguitgave automatisch. Is een positieve evaluatie beschikbaar, dan dwingt de horizonbepaling om opnieuw af te wegen of de belastinguitgave nog steeds prioriteit heeft. Voor drie nieuwe regelingen in het *Belastingplan 2012* is een horizonbepaling van toepassing: de werkbonus, de regeling voor stimulering van cultureel ondernemerschap (Geefwet) en de nieuwe regeling die in de Autobrief is voorgesteld.<sup>43</sup> Ook zal een horizonbepaling gaan gelden voor de nieuwe Research en Development Aftrek (RDA). Een toetsbaar (kwantitatief) beoogd doel ontbreekt echter nog. Dat doel moet wel vooraf worden vastgelegd met het oog op een zinvolle evaluatie van de regeling.

Zolang de *sunset*-aanpak niet op alle belastingfaciliteiten wordt toegepast – bijvoorbeeld doordat sommige van die regelingen om politieke redenen niet als belastinguitgave worden aangemerkt – blijft het probleem van de *free lunch* bestaan. Belastinguitgaven met een *sunset*-bepaling kunnen bovendien onder druk van belangengroeperingen worden verlengd, ook wanneer beschikbare evaluaties anders aangeven.<sup>44</sup> Vandaar dat de *sunset*-aanpak

42 Het is overigens de vraag of het Nederlandse woord ‘horizonwetgeving’ de lading wel goed dekt. In het woord *sunset* zit duidelijk de afloop (van de dag, van de regeling) besloten, en dat is bij de ‘horizon’ veel minder het geval.

43 Het betreft het nihil tarief voor de bijtelling wegens privé rijden met een beschikbaar gestelde auto, waarvan de CO<sub>2</sub>-uitstoot maximaal 50 gr/km bedraagt.

44 Zie voor een kritische bespreking van *sunset legislation* en de manier waarop deze aanpak in de Verenigde Staten door politici en belangengroepen wordt misbruikt: Kysar (2006), Mooney (2004) en Gale en Orszag (2003).

slechts als *next best-oplossing* geldt, in vergelijking met de overdracht van budgetverantwoordelijkheid aan de vakdepartementen.

## 7.9 Conclusie

Dit hoofdstuk inventariseert de fiscale faciliteiten die de opbrengst (of de grondslag) van diverse heffingen verminderen en het illustreert daarmee de omslachtige manier waarop de schatkist wordt gevuld. In 2012 bestaan 110 belastingfaciliteiten met een gezamenlijk budgettair beslag van 91 mld euro. Beleidsmakers zouden kritischer mogen bekijken of al deze belastingfaciliteiten gehandhaafd moeten blijven. Wij menen dat nogal wat faciliteiten kunnen verdwijnen, want zo kunnen de marginale belastingtarieven omlaag. Door grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging (slimme sigaren uit eigen doos) kunnen de marginale tarieven dalen. Hierdoor komt het belastingtarief voor inkomen uit arbeid (box 1) dichterbij het tarief voor inkomen uit vermogen (box 3), zodat bijvoorbeeld de prikkel om het eigen huis of een eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren vermindert. Verder zou een forse vermindering van de bestaande 93 belastinguitgaven, elf heffingskortingen, vier toeslagen en twee inkomstenbeperkende maatregelen rondom het eigen huis en pensioenen wezenlijk bijdragen aan vereenvoudiging van het belastingstelsel. En dat temeer, aangezien dit geheel aan instrumenten steeds minder belastingplichtigen met de laagste inkomens bereikt, een groep waarvoor ze veelal wél zijn bedoeld. Samengenomen lijkt de instrumentele inzet van (inkomenspolitieke) belastingfaciliteiten te ver doorgeschoten.

Het is een misverstand dat het zichtbaar maken van belastingfaciliteiten de wens impliceert ze ook af te schaffen. Het uitlichten van belastinguitgaven is slechts bedoeld als hulpmiddel bij de vormgeving van consistent overheidsbeleid en bij het maken van een goede afweging tussen twee subsidietechnieken: directe uitgaven dan wel belastinguitgaven. Het afschaffen van belastinguitgaven kan niet het hoofddoel zijn van hun inventarisatie, hooguit een mogelijk gevolg. Het is daarom wellicht beter om voortaan de neutrale term ‘belastingfaciliteiten’ te gebruiken, en daartoe behalve de regelingen die het kabinet tot belastinguitgaven bestempelt ook te rekenen de al genoemde overige aftrekposten, inkomstenbeperkende regelingen, heffingskortingen en toeslagen. Beter zicht op deze faciliteiten stelt het parlement in staat om scherper politieke prioriteiten af te wegen. Het overheidsbeleid zou er daarom mee gediend zijn wanneer alle belastingwetten nog eens systematisch kritisch getoetst worden op de aanwezigheid van faciliteiten. Het financiële en maatschappelijke belang van deze regelingen is immers bijzonder groot.

Door de belastingfaciliteiten zo veel mogelijk aan vakdepartementen toe te rekenen en hen hiervoor budgetverantwoordelijkheid te geven, wordt bovendien bereikt dat handhaving van bestaande en invoering van nieuwe belastingfaciliteiten onderdeel worden van integrale beleidsafweging van de vakdepartementen die het aangaat. Dit zou beheersing en doelmatige inzet van de Nederlandse overheidsfinanciën ten goede komen.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010), *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*, Den Haag: ARK
- Caminada, C.L.J. (2010), Bouwstenen van de Studiecommissie belastingstelsel, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **42**(2), 101-116
- Caminada, K. (2011), Tirannie van de status-quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **43**(4), 192-211
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (1996), Progression and revenue effects of income tax reform, *International Tax and Public Finance*, **3**(1), 57-66
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (2008), Revenue effects of tax facilities for pension savings, *Atlantic Economic Journal*, **36**(2), 233-246
- Caminada, C.L.J., en C.A. de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in C.L.J. Caminada, A.H. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321
- Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder jaar), *CBS Inkomenspanelonderzoek*, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) (geraadpleegd op 28 maart 2012)
- Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument 100, Den Haag: CPB
- Christiaanse, J.H. (1977), Tax expenditures, *Weekblad voor fiscaal recht*, **106**(5303), 69-75
- Gale, W.G., en P.R. Orszag (2003), Sunsets in the tax code, *Tax Notes*, juni, 1553-1561
- Grapperhaus, F.H.M. (1971), Vooruitblik op het belastingrecht, in A.J. van den Tempel (red.), *Tributen aan het recht*, Deventer: Kluwer, 3-19
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1976), Over belastinguitgaven, *Weekblad voor fiscaal recht*, **105**(5280), 641-653
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1977), Belastinguitgaven nader beschouwd, *Weekblad voor fiscaal recht*, **106**(5313), 337-349
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1978), Directe uitgaven of belastinguitgaven: theorie en WIR-praktijk, *Economisch Statistische Berichten*, **63**(3142), 160-166
- Hemels, S.J.C. (2005), *Door de muze omhelsd*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers
- Hemels, S.J.C., en A.P. Ros (2007), Belastinguitgaven: verantwoordten betekent niet per se afschaffen, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 153-171
- Johnson, P., en G. Myles (2011), The Mirrlees review, *Fiscal Studies*, **32**(3), 319-329
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting
- Kam, C.A. de, en C.L.J. Caminada (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, in Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: zonder uitgever, 213-235
- Kam, C.A. de, S.G. van der Lecq, O.C.H.M. Sleijpen, en O.W. Steenbeek (2007), Sociale zekerheid: de AOW ziet Abraham, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 63-85
- Kysar, R.M. (2006), The sun also rises. The political economy of sunset provisions in the tax code, *Georgia Law Review*, **40**(2), 335-406



- Langeveld, E. (1995), Belastinguitgaven: een gat in de uitgavennorm, *Economisch Statistische Berichten*, **80**(4022), 765-767
- McDaniel, P.R. (1976), The tax expenditure concept. Theory and practical operation, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, **45**(12), 245-256
- McDaniel, P.R. (1989), Tax expenditures as tools of government action, in L.M. Salomon (red.), *Beyond privatization. The tools of government action*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 167-195
- McDaniel, Paul R., en Stanley S. Surrey (red.) (1985), *International aspects of tax expenditures. A comparative study*, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers
- Ministerie van Financiën (1987), *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Mooney, Chris (2004), A short history of sunsets, *Legal Affairs*, januari/februari
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1984), *Tax expenditures. A review of the issues and country practices*, Parijs: OESO
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: zonder uitgever
- Surrey, S.S. (red.) (1971), *Tax incentives*, Lexington, MA: Heath Lexington Books
- Surrey, S.S. (1973), *Pathways to tax reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Thaner, B., en P. Hendriks (2007), *De armoedeval. Een nieuwe kijk op een oud probleem*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Trimp, R., C.A. de Kam, en R.B. Lok (2011), Onverzilverde heffingskortingen, *Weekblad fiscaal recht*, (**140**)6929, 1490-1504
- Tuk, C.P. (1970), Belastingen. Indeling in drie groepen, *Weekblad voor fiscaal recht*, **99**(5018), 1049-1061
- Tweede Kamer (1994-1995), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies Raad van State en nader rapport*, 23 900, nr. A, herdruk
- Tweede Kamer (1998-1999a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 1999*, 26 200, nr. 2
- Tweede Kamer (1998-1999b), *Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001). Memorie van Toelichting*, 26 727, nr. 3
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2003 en bijlagen bij de Miljoenennota 2003*, 28 600, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Rapport*, 28 831, nr. 2
- Tweede Kamer (2010-2011a), *De fiscale agenda. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 740, nr. 1
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Brief van de minister van Financiën (Startnota)*, 32 500, nr. 29
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Miljoenennota 2012 en bijlagen bij de Miljoenennota 2012*, 33 000, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten. Belastingplan 2012*, 33 003, nr. 29

- Vording, H., K.P. Goudswaard, en K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek? in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer, 131-146
- Werkgroep Toeslagen (2010), *Toeslagen. Rapport brede heroverwegingen 17*, Den Haag: Ministerie van Financiën